

Factors Affecting the Role of Local Councils in Disaster Management

In Seok Seo^{1#}, Won Hee Jeong², Gi Geun Yang³⁺

¹ Department of Public Administration, Anyang University, 22, Samdeok-ro 37 Beon-gil, Manan-gu, Anyang-si, Gyeonggi-do, Korea

² Department of National Defense & Police Administration, Konyang University, 121 Daehak-ro, Nonsan-si, Chungcheongnam-do, Korea

³ Department of Fire Service Administration, Wonkwang University, 460, Iksan-daero, Iksan-si, Jeollabuk-do, Korea

Abstract

We were wondering about what changes a catastrophic disaster brings about to people and how such changes can affect the damaged areas and the surrounding environment. In particular, we focused on various attributes of individuals such as experience, emotion and belief, and tried to examine their effects on the role of local councils. According to the analysis results, disaster experience is not restricted to change the psychological state of the individual, but is powerful to change the local institution as an aggregate. Their ideological orientation was also a major factor influencing the role of local councils. Not only the attribution but also the experience of disaster was found to have a statistically significant relationship with the role of local councils. Disasters must be understood as the mechanisms by which individuals change their beliefs and emotions and act as a veto group due to uncertain and incomplete information and anxiety and negative emotions caused by poor government response.

Key words: parliamentary role in disaster management, state of mind about government, multinomial logit regression model

1. 문제의 제기

대형재난은 사람들에게 어떤 변화를 가져오는가? 대형재난은 일반시민들의 다양한 신념체계를 변화시키고, 그로부터 주변에 요구하는 반응이 다르게 만든다. 이는 주변상황에 대한 변화를 의미하며, 이러한 변화는 재난과 관련한 대응방향의 인식변화를 가져올 수 있음을 의미한다. 인식의 변화는 대상 기관의 역할과 기능에 따라 상이해질 수 있으며, 이는 장시간 이어질 수도 있다(O'Connell, *et. al.*, 2017). 특히, 세월호 참사 이

후 한국 사회는 정부 및 지자체의 존재이유에 대해 화두를 던졌다(Rho, 2016: 220). 대형 재난이 터질 때마다 대응 실패가 나타나 중앙정부는 이미 한계를 노출한 상황이다. 재난은 조직들 간 협력 장애, 잘못된 결정이나 정보오류, 실수가 조직들 간 연쇄·증폭되는 부정적 시너지효과와 밀접한 관련이 있다(Turner & Pidgeon, 1978; Weick & Sutcliffe, 2001). 중앙정부로부터 연계된 다양한 조직들은 재난 사고의 시점에서만 연계되어 구성되는 방식이기 때문이다. 결국 대형재난으로부터 발생한 부정적·감정적 신념의 변화는 정부조직 체

The 1st author: In Seok Seo, Tel. +82-31-467-0827, E-mail, inseok800414@naver.com

+ Corresponding author: Gi Geun Yang, Tel. +82-63-850-6399, e-mail, withgg@wku.ac.kr

계가 가진 방식에 대해 큰 의문과 불신으로 나타나게 된다.

지속적인 재난대응의 실패는 자연재난을 겪게 되는 지역의 주민들로 하여금 큰 의식변화를 주며, 이것은 재난 상황에서 지방정부 및 지방의회는 주요 역할이 변화되는 결과를 야기할 수 있다. 우리나라는 거의 매년 대규모 자연재난과 크고 작은 인적재난들을 경험하고 있으며, 이로 인해 많은 인명 피해와 재산 손실이 발생하고 있다(Roh, *et al.*, 2014: 21). 정부는 재난발생시마다 체계적인 대응과 장기적 사후복구로 재발방지에 초점을 두는 것보다 일회적 지원에 그치거나 책임자의 처벌 정도로 위기를 모면하려는 미숙한 대응을 보이고 있다(Choi, 2005). 특히, 지방정부의 역할이 중요한데 지방자치단체는 재난의 최초 대응기관으로서 초동대응을 담당하고, 재난관리의 모든 단계(예방, 대비, 대응, 복구)에 걸쳐 일차적인 역할을 맡고 있으며(Kim, *et al.*, 2012), 유관기관과의 연계를 통해 현장 최일선에서 주민의 안전을 담당하는 역할을 할 수 있기 때문이다(Yoon & Kim, 2014: 204). 지방정부가 재난관리체제 개선이나 자원봉사 네트워크와 같은 다양한 방식을 적용하는 역할변화를 시도하는 이유이다. 재난의 위협성과 대응성이 중요해지는 것에 비해 그 대응은 시의적절하지 않다는 비판이 있긴 하지만, 자원봉사자 및 지역 간 연계 방식을 지속적으로 고려함으로써 재난대응 방안에 몰입하는 것은 필요한 부분이다.

이에 반해 재난관리에 있어서 지방의회는 무엇을 할 수 있는가? 중앙정부, 지방정부, 정부기관들의 공조가 체계화되는 것이 중요하다는 것은 쉽게 납득할 수 있지만, 이 과정에서 지방의회가 무슨 역할을 할 수 있는가? 사실 지방의회는 실제로 적합한 대응논리가 없고, 전문성도 약한 상황에서 정부 정책에 그저 따라가는 상황에 놓여 있다. 이는 지방의회의 무용성 또는 불필요성 논란으로써 제2차 세계대전 이후의 의회의 한계로부터 두드러진다. 의회의 역량은 큰 사회문제를 다루는데 적합하지 않으며, 이러한 문제로 실제 정책과 사업은 정부가 기획하고 추진하는 것이 일반적이라는 것이다. 이

논점은 동아시아의 ‘압축적근대화’(Roh, 2016: 224) 과정과 무관하지 않다. 한정된 자원을 기반으로 ‘큰’ 성장을 이루어야 했던 동아시아 국가들은 국가자율성(Evans, 1995)에 기초한 정부의 역량에 초점을 두었다. 기업, 사회, 의회 등 국가의 다양한 요소에 영향을 미칠 수 있었던 당시의 정부권력은 시대의 흐름에서 점차 약화되긴 하였지만, 여전히 강한 힘을 지니고 있다는 것이다. 한국 지방정부에서 제정하고 있는 조례안의 경우, 조례 발의안이 제출되는 약 90%가 단체장에 의해 이루어지고 있는(Kim, 2010: 510) 단체장 결정체제이다(Ha, *et al.*, 2011: 155). 즉, 지방의회는 자치단체장의 권한과 결정이 일반적이었기 때문에 지방의회의 역할은 자치단체장의 견제 및 지지에 상당부분 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 시각은 재난관리에 있어서 지방의회의 독자적 역량강화와 역할강화가 필요함을 일깨운다. 그럼에도 불구하고, 다른 시각 역시 고려해야 한다. 재난에 대한 인식이 과거의 운명에서 국가 내지는 정부의 ‘잘못된 결정’에 따른 결과라고 생각한다는 점이다. 이는 재난에 대한 인식이 타자들의 결정에 의해 ‘자신’이 얻게 되는 피해로 받아들인다는 것이다. 특히, 이것이 정부의 ‘불통’적 행위에 대한 결과라면 사람들은 더 큰 저항과 반발심을 가질 수밖에 없다. 나아가, 책임을 회피하는 차원을 넘어서 사회변화와 복잡성에 대응하기 위한 필수적 선택일지도 모른다. 국가강제력의 독점적 확립으로부터 권한의 분산으로 변화하는 것이다. 이 모든 변화의 축은 바로 ‘시민’이라는 점에서 정부와 의회의 관계 및 역할은 시민의 기대에 부응할 필요가 있다. 의회의 역할이 정부의 행위를 구속하고 견제하는 것을 넘어서 다양한 역할이 필요로 해졌음을 뜻한다. 즉, 다양한 재난과 사회적 위기의식 속에서 시민이 의회에 바라는 역할이 다양해졌다.

그렇다면 다양한 사회적 재난과 위기 속에서 지방의회 역할은 어떻게 달라질 수 있을까? 그리고 다양한 위기 속에서 사람들은 어떤 인자에 의해서 지방의회 역할을 요구하게 되는 것일까? 재난에의 경험은 신념, 성향, 감정 등을 변화시킬 수 있으며 이러한 변화와 함께 지방

의회에 바라는 기대가 달라질 수 있다. 이에 본 연구는 재난경험 및 성향, 정부에 대한 심리상태가 지방의회 역할에 미치는 효과를 분석해보고자 하였다. 재난관리와 지방의회의 역할에 대한 이론적 검토를 통해 지방의회의 역할이 담아내야 하는 ‘역할’을 규명하고, 재난이후의 감정과 성향의 변화에 대한 선행연구들을 검토하여 재난이 미치는 심리적 변화를 제시하고, 이러한 변인과 지방의회 역할의 관계에 대해 다항로지 선택모형을 통해 분석을 시도한다. 실제로 다양한 역할 인식에 있어서 경험 및 신념이 영향을 미쳤는지 확인해보고자 하는 것이다. 이후 분석결과를 토대로 정책적 함의를 제시하고자 하였다.

II. 이론적 검토

1. 한국의 지방의회 역할: 행정부-의회 관계에서

오랜 기간 한국의 의회는 행정부의 힘에 복속되어왔다. 이는 행정부가 가진 거대한 ‘힘’에 의한 것으로 이러한 힘의 근원을 Evans(1985: 192)는 국가자율성(state autonomy)로 설명한다. 한국을 포함한 동아시아 국가들은 근대화과정에서 ‘정부’를 중심으로 발전주의적 국가론을 선택하였다. 행정부는 정책의제, 결정, 집행, 환류 등 모든 과정에 주도적이었으며 의회는 이를 통제할 수 있는 권한을 갖지 못하였다. 1990년대까지 이러한 흐름이 주도적이었으나 2000년대를 넘어서면서 시민의 정부참여 또는 정책에 대한 관심이 높아졌고, 의회의 정부에 대한 감시 및 통제 기능 역시 상당히 강화되었다. 이러한 정부와 의회의 관계 속에서 중앙정부와 지방정부 간 관계 역시 수직적 관계를 형성하였고, 지방정부와 지방의회의 관계는 중앙정부와 국회의 관계보다 더 집행기관인 행정부에 무게가 실려 있었다. 이는 국회의 역량이 높아지는 만큼 지방의회의 역량이 높아질 수 있는 구조적 틀이 부족하였기 때문이다.

이를 지방정부의 형태로 살펴본다면 한국 지방정부는 강한 행정부와 약한 의회의 구조를 가지고 있다. 지방정부 형태에서 지방의회 권한을 논의한다면 3가지 형

태로 살펴볼 수 있는데 기관통합형, 의회-집행위원회형, 기관분리형의 형태이다(Joo, *et. al.*, 2011: 69). 한국은 기관분리형을 선택하고 있는데, 지방의회가 주민의 선거에 의해 선출되기 때문에 지방의회가 주민의 대표기관이다. 물론 지자체 장 역시 선거에 의해 선출되는 만큼 양자의 관계는 대등해야 한다. 대등한 관계는 권한의 균형을 확보할 수 있음을 의미하지만, 실제로 지자체 장의 힘은 지방정부와 지방의회의 관계에서 강력하게 행사되어 왔다. 한국 지방정부에서 제정하고 있는 조례안의 경우, 조례 발의안이 제출되는 약 90%가 단체장에 의해 이루어지고 있는(Kim, 2010: 510) 단체장 결정체제이다(Ha, *et. al.*, 2011: 155). 즉 지방의회는 자치단체장의 권한과 결정이 일반적이었기 때문에 지방의회의 역할은 자치단체장의 견제 및 지지에 상당부분 초점이 맞춰져 있었다. 이는 ‘소유주로서의 시민’의(Kim, 2013: 23) 권한이 잘 드러나지 않는 것이다. 만일 선출직 단체장과 비선출직 정부관료에 대한 시민의 의사가 잘 반영되지 못한다면 지방의회가 그 역할을 대리해야 한다. 이것이 하나의 중요한 역할이다.

지방의회가 지방자치단체를 견제하는 역할을 수행하는 것은 일반적인 역할이 된다. 한국 지방의회의 현실에서 어려운 부분이었기 때문에 지금도 강조되는 것일 뿐이다. 지방자치단체를 견제한다는 것은 크게 2가지 차원에서 논의가 이루어질 수 있는데, 한 가지는 지자체 장에 대한 견제이며, 다른 한 가지는 지방자치단체의 법제도에 대한 견제이다. 법제도의 견제는 기존 정책이 미흡하거나 현재 상태에 부합하지 않는다면 적절하게 수정하는 것을 포함한다. 이는 지방의회의 중요한 역할이 *지방자치단체장에 대한 견제와 법제도의 재개정*이라는 것을 의미한다. 나아가, 한국의 중앙정부와 지방정부의 관계를 고려한다면 추가적인 역할이 고려될 수 있다. *중앙과 지방의 권한 관계*가 여전히 수직적일 수 있어 이를 *견제하고 균형을 잡아주기* 위한 ‘매개자’가 필요하다. 이것이 한국의 정부간 관계에서 지방의회가 추가적으로 고려해야 하는 역할이 된다. 지방의회는 크게 3가지의 역할을 생각해볼 수 있다. 이에 본 연구는 지방

의회역의 역할을 다음과 같이 정의하고 사용하고자 한다. 지방의회의 역할이란 “지역민의 의사를 정부정책에 잘 반영하기 위해서 강한 지방자치단체장의 권한을 견제하고, 정책관련 법령 및 미흡한 제도의 개선을 추구하며, 중앙정부의 권한을 견제하고 지역간 원활한 관계를 형성”하는 것이다. 이에 3가지로 구분된다. 첫째, 지방자치단체장에 대한 견제이다. 둘째, 미흡한 정책관련 법령의 타당한 재개정을 구현한다. 셋째, 중앙정부 견제 및 지역 간 관계형성에 기여하는 것이다.

2. 재난관리 관점에서 지방의회의 의의

지방의회는 자율과 참여, 대화와 타협을 이념으로 하는 민주주의의 가치규범을 일상생활 속에서 실현할 수 있다는 점에서 중요성을 지닌다. 특히, 자연재난이 지역 및 지리적 특성¹⁾과 결부될 수 있기 때문에 지역의 자체적인 문제를 중앙정부의 일방향적 방식으로 진행할 경우 재난 이후의 큰 피해가 발생할 여지가 있다. 지방정부의 주도적 역할이 강조될 수 있으나, 실제 중앙정부의 역할에 따라 지방정부의 역할은 제약될 소지가 있다. 지방의회의 역할은 이 부분에서 중요해지는데, 지방자체의 사무 및 재난관련 조례 등을 통해 자체적인 해결방식을 고려할 수 있기 때문이다. 물론, 지방의회가 주도정당이나 지자체장에 의해 의사결정이 이루어지며, 지방의원들은 전문성 부족으로 인해 역할수행이 제한된다는 관점(Seo, et. al., 2009)과 지방의회의 기능이 과거에 비해 상당부분 발전되었고, 지방의회의원은 그 지역구성원과 지역의 문제를 해소하려는 데 집중하기에(Kim, 2003: 79) 의사결정에 참여한 의원들은 당파적 경향보다는 전문성과 적극성 등의 행동이 나타날 수 있다는 관점은 여전히 논쟁 중이다.

이러한 논쟁에도 재난관리의 측면에서 지방의회의 필요성은 부각될 수 있다. 첫째, 지역의 정책을 결정하는 최종 의사결정기구라는 점이다. 지방의원은 지역 주민의 선출에 의해 구성된다. 이러한 대표성이 지역주민의 대표기관으로서의 권한을 부여하는 것이다. 둘째,

입법기관으로써 지방자치법규인 조례의 제정·개정 및 폐지의 심의를 담당한다는 점이다. 지방의원은 지역의 자체적인 문제를 고민하여 이를 제거할 수 있는 법률적 틀인 조례를 명문화하는 것이다. 셋째, 행정사무감사 및 조사를 수행함으로써 행정기관에 대한 감시 기능을 담당한다는 점이다. 따라서 지방자치단체의 재난관리 역량강화와 효과적인 재난관리에 있어 지방의회는 방향성을 제시해주고 집행과정에서 감시감독하며, 필요한 경우 조례와 같은 법제도 개선을 통해 변화를 줄 수 있기 때문에 지방의회의 권한과 책임은 매우 크다. 즉 지역사회의 최고 입법, 감사, 의결기관으로서 지방자치단체의 관리·감독뿐만 아니라 민주적 의사결정을 책임져야 하며, 지방법(조례) 제정 및 폐지, 예산 심의를 통해 지역사회의 법과 제도의 근거를 마련하는 중요한 역할을 갖는다.

여전히 지방의회는 제도적 구성력과 제반 지원조직 그리고 예산 등이 미흡하여 지자체장의 영향력이 크다는 것이 일반적이다(Seo, et. al., 2009: 48). 그럼에도 불구하고 지방의회는 지역주민의 투표를 기초로 형성되었으며, 자체심의권과 예산권을 가지고 지방사무 예산편성에 기여하고 있다. 이때 지역을 중심으로 발생하는 자연재난의 경우 중앙정부의 지원과 별개로 지방의회의 추가경정예산을 편성하여 해결하려는 노력이 수반될 수 있다. 이는 지방의회가 재난관리에 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있음을 시사하는 것이다. 재난 관리는 언제 일어날지 알 수 없는 위협에 대한 공공의 꾸준한 관심, 즉 지역 주민의 인식과 관심으로부터 시작된다고 할 수 있다(Helsloot & Ruitenberg, 2004). 국민에 의해 선출되고 국민을 위해 활동하는 지방자치단체의 특성상 재난에 대한 공공의 관심과 요구는 곧 지방자치단체의 관심으로 직결된다. 특히 지역 주민을 대표하는 최고 의결기관으로서 재난과 관련한 조례의 제·개정과 예산편성을 담당하는 지방의회의 재난에 대한 높은 관심과 인식은 지역주민의 의견이 반영되어 각 지역의 특징이 고려된 가장 적합하고 효율적

1) 자연재난의 피해는 산 또는 바다와 같은 지리적 특성으로 인한 파급효과를 포괄하고 있다.

인 재난관리 달성을 위한 필수 조건이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 재난관리에 있어서 지방정부는 지방자치단체장의 지지나 견제 수준에서 벗어나 적극적으로 입법권한을 행사하는 조례개정에 천착할 수 있다. 또한 재난의 통제가 중앙정부로부터 시작된다는 점에서 잘못된 컨트롤타워를 견제하고 지역간 또는 지역 내 다양한 커뮤니티를 연계하기 위한 역할에 지방의회가 몰입할 수 있다. 결국 한국의 지방의회 역할이 재난관리의 관점에서 적용된 것이라 볼 수 있다. 재난관리의 독단적인 방식을 추구할 수 있는 지방자치단체장의 권한을 견제하여 협력적 네트워크를 구현하며, 잘못된 재난관리 법령과 제도를 재개정을 통해 수정보완하고, 중앙과 지방의 균형을 강조하여 탄력적이고 재량적 재난 네트워크를 구현하는 것이 지방의회가 가진 재난관리에서의 역할이기 때문이다.

한편, 재난관리 역할은 '수요자'인 시민들의 요구와 무관하지 않다. 따라서 시민들이 무엇을 요구하는지가 중요하다. 시민들이 재난상황에 대해 느끼는 내·외적 사회심리적 요인은 의회의 역할에 영향을 줄 수 있다. 특히, 내외적 사회심리요인은 각 인자에 따라 강조하는 역할이 달라질 수 있다.

3. 경험, 감정, 그리고 재난심리의 변화

재난이 우리에게 어떠한 심리적 변화를 가져오는가? 재난은 일상생활의 위협, 상처, 갑작스런 파괴를 야기하는 상황으로 생각할 수 있다(Kemp, *et al.*, 2014: 934). 그러한 불길한 상황에 대한 대처는 심리적으로 매우 힘든 일이다. 대형재난을 준비하는 과정에서 개인들은 무수한 부정적 감정반응을 경험하게 된다(Fredrickson, *et al.*, 2003). 그것이 심리적 변화를 야기하게 된다.

일반적으로 사람들은 이러한 부정적 감정을 감소시키기 위해 환경에 대한 통제와 감정을 조절할 수 있기를 바란다. 환경에 대한 통제는 누군가의 결과가 누군가의 반응에 의존하게 될 때를 의미한다(Seligman, 1975). 심리분야의 연구는 개인들이 "통제력(sense of control)"

을 유지하려는 것은 타고난 욕망이라 말한다(Rodin, 1986; Shapiro, *et al.*, 2011; Shariro, *et al.*, 2010). 그러한 욕구는 문화(Burger & Cooper, 1979), 그리고 성격(Evans, *et al.*, 1993)과 같은 요인들에 의해 영향을 받는다. 그렇지만, 많은 것들은 인간의 통제력 밖의 것들이다(Shapiro, *et al.*, 2011). 자연 재난은 바로 이와 같은 잘못된 생각을 깨닫게 한다. 결국 인간의 주변환경에 대한 통제력 실패는 개인의 반응방식과 전체 사회의 기능에 역으로 영향을 주게 된다(Glass & Singer, 1972).

구체적으로, 재난을 겪은 이후 감정(emotion)의 변화와 관련해서 O'Connell, *et al.*(2017)은 몇 가지의 논점을 구체적으로 제시하였다. 우선, 책임의 귀인(Attribution of responsibility)이다. 나쁜 일이 생겼을 때 사람들은 종종 누군가를 탓한다(Gray & Wegner, 2010). 인간이 유발한 또는 기술재난에서 특정 개인 또는 조직, 특히 정부조직은 종종 비난의 대상이 된다(Crostley, 2009). 세월호와 같이 기관 및 행위자가 복잡하고 다양하게 얽혀있는 수준의 재난은 정부조직, 관련 이해관계자, 그리고 권력기관에 그 책임성을 부과하게 된다. 책임성의 귀인은 재난의 성격과 그에 대응하는 다양한 조직들의 맥락적 요인에 연결된다. 이는 시간의 흐름에 따라 귀인의 대상이 변화될 수 있음을 시사한다. 특히 재정과 보상, 신속한 대응 등의 회복률의 수준이 이를 좌우하게 된다(Wang, *et al.*, 2000; Real, *et al.*, 2013). 재난으로부터 회복한 개인들은 복수심의 감정과 대상자들이 적절한 책임을 지지 않은 듯한 감정을 경험한다. 분노 및 복수심과 같은 감정적 상태는 손상과 손해의 수준과 관련되는 것으로 확인된다(Goenjian, *et al.*, 2001). 또는 복수심과 분노는 부당함(injustice)과 행복하지 않은 상황과 관련되기도 한다(Abbott, 2012).

둘째, 통제력의 상실과 공포감(Fear and Loss of control)의 상승이다. 경험된 감정(emotions)의 강도와 범위는 개인의 문화적 요소에 의해 영향을 받을 수 있다(Grimm, *et al.*, 2012). 재난에 영향을 받은 개인들은 재난의 기간 동안 인지된 공포심을 언급하게 될 것이

다(Prati, *et. al.*, 2012). 초기 공포가 일반적이라 느꼈을 때 그러한 극단적인 공포심이 심리적인 트라우마로 내재화될 수 있다(Foa, *et. al.*, 2006). 스트레스 또는 트라우마의 상황 동안 통제력에 대한 감정은 재난이후의 맥락에서 회복성(resilience)을 증대시키는 것과 관련되어 왔다. 인간은 자신이 사는 세상에서 자율성과 불확실성 보다는 명령과 구조에 더 편함을 느낀다고 연구들은 제안한다. 명령과 구조와 같은 체계는 개인이 통제할 수 있는 영역을 구성하고 이것은 스트레스와 감정적 불안감을 낮추어(Kay, *et. al.*, 2010) 긍정적인 결과(outcomes)를 가져온다고 생각한다. 그렇지만, 무력감은 재난에 의해 발생하는 더 일반적인 감정 중 하나이다(Prati, *et. al.*, 2012). 재난 중에 통제력이 없다고 생각한 사람들은 자신의 다른 측면에도 이러한 감정을 일반화시키게 된다(Ehlers & Clarke, 2000). 사회시스템과 정부시스템이 사회의 체계화를 이끈다는 생각을 낮추게 된다.

셋째, 세상과 사람들에 대한 신념(Beliefs about the world and people)의 변화이다. 재난에 영향을 받은 개인들은 종종 위협과 재난의 인식과 관련된 신념체계를 개발한다. 그것은 일반적으로 정서적, 심리적 회복 및 대처 과정의 구성 요소가 된다(Mira, *et. al.*, 2005). 이 신념은 사람들의 믿음(faith), 주변 환경, 정의에 대한 관점, 세상을 바라보는 관점과 관련된다. 경제적, 정치적, 그리고 사회문화적 요인은 이 신념들을 확인하는 지표이며, 해당 지역의 재난속성과 대응된 회복과정에 따라 신념들은 달라질 수 있다(Misanya & Øyhus, 2014). 트라우마적 사건의 경험은 이 신념들의 일부에 변화를 가져오고 그것은 짧을 수도 길 수도 있다. 사람들은 보통 세상은 좋은 것이라 믿기를 바라고, 그들 주위의 사람들은 신용할 만하다고 믿는다(Janoff-Bulman, 1989). 부정적인 사건은 그러한 신념을 감소시킨다(Solomon, *et. al.*, 1997; Poulin & Silver, 2008). 이러한 신념의 변화는 전체 재난후기 회복과정에서 중요한 포인트일 수 있다. 웰빙은 개인들의 신념체계 즉 자연, 사회, 그리고 정신적 세상에 묶여있기 때문이다(Poulin

& Silver, 2008).

요컨대, 재난 상황에서 겪게 되는 심리적 변화는 작게는 커뮤니티, 크게는 국가와 사회 전체에 대한 인식을 변화시킬 수 있다. 또한, 이러한 극단적이고, 강력한 심리는 지방의회의 역할에 중요성을 부각시킬 수 있다. 즉 심리상태는 지방의회의 어떤 역할의 중요성을 인식하는데 있어 중요한 인자(因子)가 된다.

III. 연구설계

1. 연구방법: 다항로짓(Multi-nomial logit regression model)

본 연구는 기준유형에 대해 다른 유형에 속할 확률이 주로 어떤 요인에 의해 달라지는지를 다항로짓(multinomial logit)모형으로 추정하고자 한다. 분석의 대상이 되는 지방의회 역할 변화는 높고 낮음의 서열척도의 형태가 아니고 선호도의 선택과 같은 명목적도가 된다. 즉 종속변수가 2개 이상의 터미의 속성을 지니고 있다. 다항로짓모형은 종속변수가 2개 이상의 터미이고 터미 간 서열(ordering)에 특별한 의미가 없을 때 이용된다(Kim & Kim, 2010: 63). 다항로짓 모형은 확률효용이론(random utility theory)에 기초하여 개발되었다(McFadden, 1981). 확률효용이론에서는 효용은 확률함수로 가정하며, 관측이 가능한 결정적 효용(deterministic utility)과 관측이 불가능한 확률적 효용(random utility)의 두 가지로 구분한다(Kim, 2008).

$$U_{im} = V_{im} + \epsilon_{im} \quad (\text{식 1})$$

여기서, U_{im} = 개인 m을 위한 대안 i의 총효용

V_{im} = 개인 m을 위한 대안 i의 결정적 효용

ϵ_{im} = 개인 m을 위한 대안 i의 확률적 효용

다항로짓모형은 확률적 효용이 와이블(Weibull) 분포임을 가정하는 확률선택모형이다(Choi, *et. al.*, 2012: 391). 확률선택모형의 기본 가정은 의사결정자는 가장 높은 효용을 가진 대안을 선택한다는 것이다. 로짓모형

에 의해 개인 n 이 대안 i 를 선택할 확률 $P_n(i)$ 는 다음과 같은 식으로 표현될 수 있다.

$$P_m(i) = \Pr(U_{im} \geq U_{jm}, \forall j \in C_m) = \frac{e^{V_{im}}}{\sum_{j=1}^J e^{V_{jm}}} \quad (\text{식 2})$$

$$= \Pr(V_{im} + \epsilon_{im} \geq V_{jm} + \epsilon_{jm}, \forall j \in C_m)$$

$$= \Pr(V_{im} - \epsilon_{jm} \geq V_{jm} - \epsilon_{im}, \forall j \in C_m)$$

여기서, $P_m(i)$ = 개인 m 이 대안 i 를 택할 확률
 C_m = 개인 m 이 선택할 수 있는 대안들의 집합

다항로짓모형의 중요한 속성은 비관련대안으로부터의 독립성(IIA: Independence from Irrelevant Alternatives)이다(Choi, *et. al.*, 2012: 391). IIA 속성은 ‘어떤 두 대안의 선택확률의 비율은 선택대안으로부터 독립적이다’ 또는 ‘어떤 두 대안의 선택확률의 비율은 어떤 다른 대안의 시스템적 효용에 의해 영향을 받지 않는다’이다(Choi, 2008).

2. 변수의 설정 및 연구모형

본 연구에서는 지방의회의 역할 변화에 영향을 줄 수 있는 독립요인으로써 경험, 감정 등의 이론개념을 살펴 보았다. 즉 대형재난을 겪은 경험과 그에 따른 감정의 변화는 시민들로 하여금 기존의 지방의회가 가진 역할

과는 다른 방향의 역할을 원하게 할 수도 있다. 이러한 내용을 토대로 제시한 연구모형은 <Figure 1>과 같다.

이러한 연구모형을 토대로 한 연구의 가설은 다음과 같다. 우선 재난경험 및 성향의 경우 재난경험 여부와 정치적 이념성향으로 구분하였다. 재난경험은 기존의 지방의회 역할에 더하여 다른 재난관리 역할을 필요로 하게 될 것이다. 재난의 경험이 재난관리 역할의 다양성에 영향을 미칠 수 있다는 의미이다. 정치적 이념성향의 경우 보수적 정치성향을 지닐수록 변화에 저항하는 경향을 지닐 수 있다. 보수적일수록 기존 역할의 변화에 부정적이라는 것이다.

H1: 재난경험 및 성향은 지방의회 재난관리 역할에 영향을 미친다.

H1-1: 재난을 경험한 사람일수록 재난관련 법령의 재개정 역할을 중시할 것이다.

H1-2: 정치적 성향이 보수적일수록 자치단체장 지지 및 견제를 중시할 것이다.

다음으로, 정부에 대한 심리상태의 경우 세월호 사건 이후 지지정당의 변경과 재난에 대한 책임귀인으로 구분하였다. 세월호 사건이후 지지정당의 변경은 세월호와 같은 자연적·사회적 재난은 큰 심리적 동요를 이끈

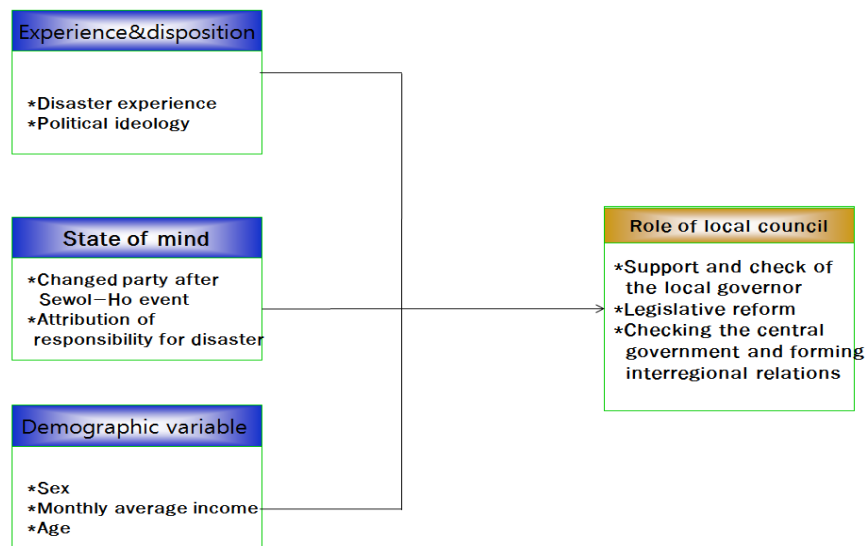


Figure 1. The research model

다. 특히 부정적 감정의 변화는 세월호 사건에 잘 대응하지 못한 정치단체에 대한 반감으로 나타날 수 있으며, 지지정당의 변경을 야기할 수 있다. 기존 지지정당이 현재 상태라는 가정에서 지지정당의 변경은 다양한 지방정부의 역할과 지방의회의 역할을 요구하는 인식적 전환으로 연계된다. 또한, 재난에 대한 책임의 귀인 역시 ‘나’라는 본인 또는 개인의 책임으로 귀인할 때 보다 중앙정부 또는 지방정부에게 책임소재가 있다고 판단할 때 지방의회의 역할변화가 필요하다고 느낄 수 있다. 책임의 소재가 ‘개인’ 보다 ‘타자’에 있을 때 잘못된 것을 더 많이 생각하고 고쳐져야 한다고 판단하게 되는 것이다.

H2: 정부에 대한 심리상태의 변화는 지방의회 재난관리 역할에 영향을 미친다.

H2-1: 세월호 사건이후의 지지정당의 변경은 재난 관련 법령의 재개정 역할을 중시할 것이다.

H2-2: 재난 이후의 책임 귀인이 ‘타인’ 또는 ‘타기관’이 될수록 지역에 가장 큰 영향력을 행사하는 주체인 지자체 장에 대한 견제를 중시할 것이다.

이상의 가설 하에 설정한 변수는 다음과 같다. 종속 변수는 지방의회의 역할을 두고자 하였다. 과거 지방의회는 지방자치단체장의 역할을 보완하는 수준이었다. 지방자치단체의 역할을 견제하거나 또는 지지하는 수준이 중요한 기능으로 바라본 것이다. 이론적 검토를 통해 논의한 것처럼 가장 보편적인 한국 지방의회의 기능은 “자치단체장 지지 및 견제”에 해당하는 일이었다. 이에 본 연구에서는 이를 기준 변수로 고려하고, 재난

Table 1. The measurement of variables

	variable	descriptive	
Independent	Disaster experience	Criteria: 0	Nothing= 0
		Being	Being= 1
	Political ideology	Progressive=0, Moderate=3, Conservative=5	Likert 5 scale
	State of mind 1: Changed party after Sewol-Ho event	Criteria: 0	Nothing= 0
		Changed party after Sewol-Ho event	Being= 1
	State of mind 2: Attribution of responsibility for disaster	Criteria: 'me'	-
Central government		Central government=1, or not=0	
Local government		Local government=1, or not=0	
Demographic	Sex	Criteria: Man	Man=0
		Woman	Woman=1
	Monthly average Income	Criteria: Less than 2 million Won	0
		Over 2 million won- Less than 3 million Won	1, or not 0
		Over 3 million won- Less than 4 million Won	1, or not 0
		Over 4 million won- Less than 5 million Won	1, or not 0
		Over 5 million won	1, or not 0
	age	Criteria: 20age	-
		30 age	1, or not 0
		40 age	1, or not 0
Over 50 age		1, or not 0	
Dependent	Role of local council	Criteria: Support and check of the local governor	-
		Legislative reform	Legislative reform=1, or not=0
		Checking the central government and forming interregional relations	Checking the central government and forming interregional relations=1, or not=0

경험 이후의 “조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비”, 그리고 “중앙정부 경제 및 지역 간 관계 형성”을 비교대상 변수로 고려하였다.

독립변수는 선행연구 검토를 통해 확인한 재난경험, 이후의 이념적 성향, 정부에 대한 심리상태 등으로 구분하여 제시하고자 하였다. 우선, 재난경험은 자연재난과 사회재난을 모두 포함하여 재난의 경험여부를 확인하고자 하였다. 측정은 경험이 있으면 ‘0’, 없으면 ‘1’로 코딩하여 분석자료로 활용하였다. 둘째, 이념적 성향은 본인이 가지고 있는 정치이념 성향에 대해 표시하는 것으로 제시하였다. 리커트 척도로 제시되었으며, 0에서

5점 중 진보를 ‘0’으로 보수를 ‘5’의 연속선상에서 표시하게 하였다. 셋째, 정부에 대한 심리상태는 2가지로 구분하여 측정하였다. 한 가지는 세월호 사건 이후 지지정당의 변경여부로서 변경되었으면 ‘0’, 아니면 ‘1’로 측정하였다. 다른 한 가지는 재난에 대한 책임귀인으로써 본인을 기준변수로 중앙정부와 지방정부를 각각 더미로 비교하고자 하였다. 또한, 인구학적 통제변수로는 성별, 월평균 가구소득, 연령을 제시하였다.

3. 분석대상 및 자료

본 연구의 연구대상은 한국사회의 구성원으로 일반

Table 2. The nominal & demographic statistics

	variable	frequency(person)	rate(%)
Disaster experience	being	65	19.6
	nothing	267	80.4
	total	332	100.0
Political ideology	being	49	14.8
	nothing	283	85.2
	total	332	100.0
Attribution of responsibility for disaster	me	48	14.5
	central	244	73.5
	local	40	12
	total	332	100.0
Role of local council	Support and check of the local governor	64	19.28
	Legislative reform	14	4.22
	Checking the central government and forming interregional relations	254	76.51
	total	332	100.0
Demographics			
Sex	man	165	49.7
	woman	167	50.3
	total	332	100.0
Age	20	79	23.8
	30	78	23.5
	40	84	25.3
	over 50	91	27.4
	total	332	100.0
Income	Criteria: Less than 2 million Won	35	10.5
	Over 2 million won - Less than 3 million Won	67	20.2
	Over 3 million won - Less than 4 million Won	73	22.0
	Over 4 million won - Less than 5 million Won	90	27.1
	Over 5 million won	67	20.2
	total	332	100.0

시민을 조사대상으로 선정하였지만, 경기도를 중심으로 설문조사가 이루어졌다. 연구를 위한 설문조사는 리서치앤리서치에 의뢰하여 의정부시, 양주시, 수원시, 포천시, 안양시, 군포시, 부천시의 7개 시를 대상으로 각 50개 표본을 각각 조사하도록 하였다. 2016년 8월 1일에서 8월 31일까지 실시되었으며, 현지면접방식으로 대상자에 직접 설문을 배포하였다. 총 설문은 350부를 배포하여 340부를 회수하였고, 이중 응답에 문제가 있는 8부를 제외하고 332부를 분석자료로 활용하였다. 이를 위한 통계패키지로는 STATA 11.0을 활용하였다.

IV. 분석결과 논의

1. 변수의 통계적 특성

332개의 응답자의 통계적 특성을 살펴보면 <Table 2>와 같다. 332개의 응답자들을 살펴본 결과, 우선 재난을 경험한 응답자는 65명, 그렇지 않은 응답자는 267명으로 각각 19.6%와 80.4%의 비중을 보여주었다. 재난경험자가 상대적으로 낮았다. 둘째, 세월호 사건을 겪은 이후 지지정당을 변경했다는 응답자는 49명, 그렇지 않은 응답자는 283명으로 각각 14.8%와 85.2%의 비중을 보여주었다. 단일 사건을 통해 지지정당이 15% 수준에서 변화되었다는 점은 의미가 있다. 셋째, 재난에 대한 책임여부에 대해 본인이라고 응답한 경우는 48명, 중앙정부 244명, 지방정부 40명으로 각각 14.5%, 73.5%, 12%로 나타났다.

넷째, 재난관리에 대한 지방의회의 역할 중 자치단체장 지지 및 견제가 64명, 재난관련 법령정비가 14명, 중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성 254명으로 대부분을 차지하였다. 자치단체장의 역할을 지지하고 견제하던 역할과는 차이가 크다는 것을 확인할 수 있으며, 재난관리에 있어 법령 및 제도와 같은 외적인 틀을 변경하는 것 보다 재난상황에서 연계체계 구축이 효용성이 높다고 판단하는 것이라 이해된다. 다섯째, 성별의 경우 남성이 165명으로 49.7%, 여성이 167명으로 50.3%의 비중을 차지하였다. 성별 간에 큰 차이는 없기에 이로 인한 편익은 거의 없을 것으로 판단된다. 여섯째, 연령별로는 20대 79명, 30대 78명, 40대 84명, 50대 이상 91명으로 20대와 30대, 40대, 50대 이상이 거의 25% 수준에서 유사한 수준으로 조사되었다. 일곱째, 소득분포의 경우, 200만원 미만이 10% 수준이었고, 나머지 소득구간은 20% 수준에서 조사가 되었다. 소득구간별 조사가 균등하게 배분되어 조사된 것으로 이해된다. 이렇게 수치화된 자료값의 기술통계량은 아래 <Table 3>과 같다.

한편, 이념적 성향은 리커트 척도로 측정되었고, 서열화된 수치이기 때문에 빈도보다는 기술통계량으로 확인될 수 있다. 연속선상에서 좌측이 '진보', 우측이 '보수'임을 감안할 때 2.837은 3점인 중도에 근접한 성향을 가지고 있는 것으로 판단된다.

2. 분석결과 논의

다항로지 분석은 독립변수만을 종속변수와 연계한

Table 3. The descriptive statistics

variable	N	average	st.dev.	min	max
Political ideology	332	2.837	.5653	1	5
Disaster experience	332	1.804	.3974	1	2
Changed party after Sewol-Ho event	332	2.024	.5653	1	2
Attribution of responsibility for disaster	332	1.256	1.021	0	3
Sex	332	1.503	.5007	1	2
Monthly average income	332	3.262	1.279	1	5
age	332	2.563	1.128	1	4
Role of local council	332	2.611	.7906	1	3

미통제 모형, 통제변수를 포함한 모형, 그리고 두 모형을 함께 고려한 전체모형의 3가지 방식으로 분석결과를 논의하고자 한다.

1) 미통제 모형

〈Table 4〉는 재난관리에 있어 지방의회 역할 선택을 분석한 결과이다. 독립변인만을 고려한 모형으로써 재난경험, 이념적 성향, 지지정당의 변경, 재난에 대한 책임귀인을 독립변수로 고려하여 분석한 것이다. 전체 332개의 자료에 모형은 통계적 유의성을 확인하였고(Wald $\chi^2=27.38^{**}$), 설명력의 경우(Pseudo $R^2=0.0629$) 6.29%의 수준을 보여주었다.

(1) 단체장 지지 및 견제와 조례 등 재난 관련 법령 제·개정 및 정비의 비교

단체장 지지 및 견제와 비교하여 ‘조례 등 재난 관련 법령 제·개정 및 정비’의 경우 이념적 성향, 재난에 대한 책임 귀인 두 더미 변인이 통계적으로 유의미한 변수인 것으로 확인되었다(〈Table 4〉). 우선 이념적 성향이 진보에 근접할수록 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘조례

등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’를 선택할 확률이 높아짐을 확인할 수 있었다. 둘째 재난에 대한 책임귀인은 ‘나’보다는 중앙정부가 책임 있다고 생각하는 경우 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’ 보다는 ‘단체장 지지 및 견제’가 더 중요하다고 생각하고 있다는 것으로 확인되었다. ‘나’보다는 지방정부 책임있다고 생각하는 경우 역시 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’ 보다는 ‘단체장 지지 및 견제’가 더 중요하다고 생각하고 있다고 판단하는 것으로 확인되었다. 정부책임을 돌리는 경우 시민들은 더 많은 변화를 요구할 것으로 이해되는 것이 일반적이다. 그렇지만, 조금 다른 관점에서 자연재난의 경우 책임을 개인보다는 정부, 나아가 더 큰 수준으로 책임을 귀착함으로써 나의 심리적 일탈을 막고 관심을 줄이는 결과가 나타날 수 있다. 이는 책임을 타자보다는 스스로에게 귀인할수록 더 적극적인 변화양상을 가져오기 위해 노력할 수 있음을 의미한다. 이론적 논의에서 부정적인 감정을 해소하기 위한 노력이 때로는 적합한 제도변화에 장애요소가 될 수도 있음을 시사한다.

Table 4. The analysis results: (criteria) support and check of the local governor

Categorization	Legislative reform				Checking the central government and forming interregional relations				
	β	S.E.	t	p.	β	S.E.	t	p.	
Disaster experience	.5603	.6755	-0.83	0.407	-.3014	.3550	0.85	0.396	
Political ideology	-.9389**	.3820	-2.46	0.014	-.4792**	.1842	-2.60	0.009	
Changed party after Sewol-Ho event	.2793	.7044	0.40	0.692	.6548*	.3377	1.94	0.052	
Attribution of responsibility for disaster (criteria: me)	Central government	-2.069**	.7006	-2.95	0.003	-.3456	.3834	-0.90	0.367
	Local government	-2.355**	1.148	-2.05	0.040	-.9809**	.4759	-2.06	0.039
Cons	3.117**	1.383	2.25	0.024	3.377***	.8055	4.19	0.000	
Wald χ^2					27.38				
Log pseudolikelihood					-204.01419				
Degree of freedom					10				
Significance probability					0.0023				
Pseudo R^2					0.0629				
N					332				

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.001

(2) 단체장 지지 및 견제와 중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성의 비교

단체장 지지 및 견제와 비교하여 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’의 경우 이념적 성향, 지지정당의 변경, 재난에 대한 책임 귀인 중 지방정부 변인이 통계적으로 유의미한 변수인 것으로 확인되었다(〈Table 4〉). 우선 이념적 성향이 진보에 근접할수록 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’을 선택할 확률이 높아짐을 확인할 수 있었다. 둘째, 지지정당을 변경하는 경우 ‘단체장 지지 및 견제’에서 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’으로 선택이 변화될 수 있음을 통계적으로 확인하였다. 대형재난 이후의 심리적 변화가 지지정당의 변경을 야기할 수 있음이다. 셋째, 재난에 대한 책임귀인은 ‘나’보다는 지방정부가 책임 있다고 생각하는 경우 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’ 보다는 ‘단체장 지지 및 견제’가 더 중요하다고 생각하고 있다는 것으로 확인되었다. 앞선 ‘조례 등 재난 관련 법령 제·개정 및 정비’ 논의처럼 이론적 논의에서 자연재난의 경우 책임을 개인보다는 정부, 나아가 더 큰 수준으로 돌림으로써 나의 심리적 일탈을 막고 관심을 줄이는 방식이 이러한 결과를 가져온 것으로 판단된다.

2) 통제된 모형

〈Table 5〉는 재난관리에 있어 지방의회 역할 선택을 분석한 결과이다. 인구학적 통제를 포함한 모형으로써 재난경험, 이념적 성향, 지지정당의 변경, 재난에 대한 책임귀인을 독립변수로 성별, 소득, 연령을 통제변수로 고려한 모형이다. 전체 332개의 자료에 모형은 통계적 유의성을 확인하였고(Wald $\chi^2=60.35^{***}$), 설명력의 경우(Pseudo $R^2=0.1386$) 13.86%의 수준을 보여주었다.

(1) 단체장 지지 및 견제와 조례 등 재난 관련 법령 제·개정 및 정비의 비교

단체장 지지 및 견제와 비교하여 ‘조례 등 재난 관련 법령 제·개정 및 정비’의 경우 재난경험, 이념적 성향,

재난에 대한 책임 귀인 두 더미 변인, 성별이 통계적으로 유의미한 변수인 것으로 확인되었다(〈Table 5〉). 우선 재난경험이 있는 경우 없을 때에 비해서 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’를 선택할 확률을 높였다. 둘째, 이념적 성향이 진보에 근접할수록 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’를 선택할 확률이 높아짐을 확인할 수 있었다. 셋째, 재난에 대한 책임귀인은 ‘나’보다는 중앙정부 또는 지방정부가 책임 있다고 생각하는 경우 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’ 보다는 ‘단체장 지지 및 견제’가 더 중요하다고 생각하고 있다는 것으로 확인되었다. 책임을 타자보다는 스스로에게 귀인할수록 더 적극적인 변화양상을 가져오기 위해 노력할 수 있어 부정적인 감정을 해소하기 위한 노력이 때로는 적합한 제도변화에 장애가 될 수 있다. 넷째, 남성 보다는 여성의 경우 비해서 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘조례 등 재난관련 법령 제·개정 및 정비’를 선택할 확률이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

(2) 단체장 지지 및 견제와 중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성의 비교

단체장 지지 및 견제와 비교하여 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’의 경우 이념적 성향, 지지정당의 변경, 재난에 대한 책임 귀인 중 지방정부 변인, 성별, 연령이 통계적으로 유의미한 변수인 것으로 확인되었다(〈Table 5〉). 우선 이념적 성향이 진보에 근접할수록 ‘단체장 지지 및 견제’ 보다는 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’을 선택할 확률이 높아짐을 확인할 수 있었다. 둘째, 지지정당을 변경하는 경우 ‘단체장 지지 및 견제’에서 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’으로 선택이 변화될 수 있음을 통계적으로 확인하였다. 대형재난 이후의 심리적 변화가 지지정당의 변경을 야기할 수 있음이다. 셋째, 재난에 대한 책임귀인은 ‘나’보다는 지방정부가 책임 있다고 생각하는 경우 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’ 보다는 ‘단체장 지지 및 견제’가 더 중요하다고 생각하고 있다는 것으로 확인되었다. 이론적 논의

Table 5. The analysis results: (criteria) support and check of the local governor

Categorization		Legislative reform				Checking the central government and forming interregional relations			
		β	S.E.	t	p.	β	S.E.	t	p.
Disaster experience		1,410*	0,798	1,77	0,077	0,267	0,376	0,71	0,478
Political ideology		-1,339**	0,435	-3,08	0,002	-0,488**	0,196	-2,49	0,013
Changed party after Sewol-Ho event		0,519	0,762	0,68	0,496	0,766**	0,354	2,16	0,031
Attribution of responsibility for disaster (criteria: me)	Central Government	-2,776***	0,832	-3,34	0,001	-0,330	0,398	-0,83	0,408
	Local Government	-2,853**	1,252	-2,28	0,023	-1,138**	0,507	-2,24	0,025
Sex(Criteria: Man)		2,853***	0,867	3,29	0,001	0,772**	0,306	2,52	0,012
Income (Criteria: Less than 2 million Won)	200-300	-1,137	1,424	-0,8	0,425	-0,104	0,592	-0,18	0,86
	300-400	-1,017	1,183	-0,86	0,39	-0,550	0,573	-0,96	0,338
	400-500	-0,792	1,168	-0,68	0,498	-0,141	0,567	-0,25	0,803
	Over 500	0,916	1,133	0,81	0,419	0,270	0,620	0,43	0,664
Age (Criteria: 20age)	30	-0,539	1,042	-0,52	0,605	-1,296**	0,480	-2,7	0,007
	40	0,200	1,061	0,19	0,85	-0,857*	0,499	-1,72	0,086
	Over 50	-0,364	1,037	-0,35	0,726	-0,757	0,493	-1,54	0,124
Cons		4,130**	1,938	2,13	0,033	4,113***	0,991	4,15	0
Wald χ^2						60,35			
Log pseudolikelihood						-187,532			
Degree of freedom						26			
Significance probability						0,0002			
Pseudo R^2						0,1386			
N						332			

* p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,001

에서 자연재난의 경우 책임을 개인보다는 정부, 나아가 더 큰 수준으로 돌림으로써 나의 심리적 일탈을 막고 관심을 줄이는 방식이 이러한 결과를 가져온 것으로 판단된다. 넷째, 남성보다는 여성의 경우 비해서 ‘단체장 지지 및 견제’보다는 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’을 선택할 확률이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 다섯째, 20대의 경우가 더 적극적 변화를 추구하는 것으로 판단되었다. 30대에 비해 20대가, 40대에 비해 20대가 ‘단체장 지지 및 견제’보다는 ‘중앙정부 견제 및 지역 간 관계 형성’을 선택할 확률이 높았다. 이는 변화에 20대가 상대적으로 적극적이었음을 보여주는 것이다.

3) 전체모형 비교 및 가설의 검증

상기의 2가지 모형 즉 비통제와 통제 모형을 비교하

여 논의하면 다음 <Table 6>과 같다. 이 <Table 6>은 본 연구가 이론적 검토를 통해 경험, 신념, 감정의 변인으로 제시하였던 재난경험, 이념적 성향, 지지정당의 변경, 재난에 대한 책임귀인 등에 대한 가설검증을 함께 제시한 것이다.

재난경험의 경우 총 4가지 모형 중 한 모형에서만 확인되었지만, 이론적 논점에서 제시하였던 것처럼 의회의 역할에 있어 정(+)의 관계임을 확인할 수 있었다. 다만, 모든 모형에서 확인되지 못하였다는 점에서 향후 이에 대한 추가적인 연구를 통해 검증이 수행되어야 한다. 가장 강력한 변인은 이념적 성향이었다. 정치적으로 보수적인 성향을 지닐수록 의회역할에 대한 인지가 ‘단체장의 지지 및 견제’ 역할에 초점을 두고 있었다. 정치적 신념은 지방의회의 역할에 강력하게 영향을 미

Table 6. The hypothesis verification to role of local council

Categorization	Direction	Rejection	Non-control (criteria: Support and check of the local governor)		Control (criteria: Support and check of the local governor)	
			a#	b#	a#	b#
Disaster experience	+	Accept	.5603	-.3014	1.410*	0.267
Political ideology	-	Accept	-.9389**	-.4792**	-1.339**	-0.488**
Changed party after Sewol-Ho event	+	Accept	.2793	.6548*	0.519	0.766**
Attribution of responsibility for disaster (criteria: me)	Central government	+	-2.069**	-.3456	-2.776***	-0.330
	Local government	+	-2.355**	-.9809**	-2.853**	-1.138**

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.001

a#: Legislative reform; b# Checking the central government and forming interregional relations

칠 수 있는 인자임을 다시 한 번 확인하였다. 이때 본인에게 내재된 신념은 변화되지 않을지라도 지지정당을 변경한다면 이러한 변화를 통해서도 지방의회의 다른 역할이 중시될 가능성도 있다. 이에 반해 책임소재가 개인에서 정부(중앙 또는 지방)로 넘어가면 그것이 지방의회의 역할변화에도 영향을 미칠 것이란 가설은 기각되었다. 오히려 ‘개인’에게 책임을 부여하는 경우 지방의회의 역할 선택에 있어 변화를 주었기 때문이다. 자연재난의 경우 책임을 개인보다는 정부, 나아가 더 큰 수준으로 책임을 귀착함으로써 나의 심리적 일탈을 막고 관심을 줄이는 결과가 나타날 수 있기에 경쟁가설을 통한 확인이 필요하다. 따라서 향후 연구를 통한 추가적인 가설검증이 다루어져야 한다.

V. 결론 및 정책적 함의

대형재난은 사람들에게 어떤 변화를 가져오는지, 그러한 변화가 지역과 주변환경에는 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대해 궁금증을 가지고 연구를 수행하였다. 특히 경험, 감정, 신념과 같은 개인이 가진 다양한 속성에 주목하고 그것과 지방의회 역할 변화의 관계성을 확인하고자 하였다. 즉 본 연구는 대형재난 이후의 경험과 그에 따른 신념과 성향 변화가 실제로 지방의회의 재난 관리 역할의 인식 변화를 이끌었는지를 분석하는 것이다. 재난이후의 감정과 성향의 변화에 대한 선행연구들

을 검토하여 재난이 미치는 심리적 변화를 제시하고, 이러한 변인과 지방의회 역할의 관계에 대해 다항로지 회귀선택모형을 통해 분석을 시도하였다.

분석결과를 토대로 몇 가지 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 우선, 재난경험은 개인들의 심리적 상태를 변화시키는데 국한되는 것이 아니라 집합체로써 지역의 제도를 변화시킬 수 있는 힘이 있다는 점이다. 재난이라는 거대한 사건은 실제로 구성원들을 거치지 않고 정책 및 제도로 이어지지 않는다. 지역의 구성원들이 느끼는 감정적 걱정이 실제로 지역의 삶과 관련되면서 이것이 제도로 나타나게 되는 것이다. 지역민의 생각이 결집되면 가장 먼저 지역의회의 안건으로 제시될 것이며, 조례와 같은 법령으로 구체화될 수 있다. 본 연구에서 확인한 재난경험이 지방의회 역할 인지 변화에 미친 영향은 이와 같은 가설을 확인할 수 있는 부분이다. 둘째, 이념적 성향인 개인의 정치신념은 여전히 강력한 도구로써 작용할 있다는 점이다. 물론, 이러한 영향력은 실제 정책 및 프로그램 단위의 도구적 또는 이차적 신념에서는 충분히 변화가능하다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Seo, 2016: 45). 세부사업의 수준에서 이와 같은 관련성이 나타날지에 대해서도 추후 연구를 통해 검증할 시도해 볼 필요가 있다. 셋째, 지지정당을 변경한 응답자들은 기존의 지방의회 역할에 회의적인 것을 확인할 수 있었다. 대형재난이 가져온 다양한 감정과 그에 따른 선호하는 정당의 변경²⁾은

실제로 의회의 역할 더 나아가서는 지방정부와 중앙정부의 재난에 있어서의 기존역할에 대해 상당한 문제의식을 가질 수 있다. 넷째, 가설과 일치하지는 않았지만, 재난에 대한 책임귀인과 지방의회 역할 변경이 통계적으로 매우 유의미한 관계를 지녔다는 점이다. 각 개인들은 재난과 같은 특별한 스트레스를 견뎌내기 위해서 감정적으로 타인 또는 타 기관을 비난하게 된다(Crostley, 2009). 타 기관 또는 개인 스스로든 누구에게든 책임을 묻기 위해 집중할 때 관심의 크기가 커지고 이것은 해당지역 또는 지방 정치결정자들의 주된 관심사가 될 수 있다. 불확실성의 크기만큼 변화가 나타나는 것은 아니지만, 불안정성을 개선하기 위한 지역사회 노력은 지역의 정치결정자들의 권력유지와 관련될 수 있기 때문이다. 마지막으로 재난의 경험으로부터 영향을 받는 개인들은 신념 및 감정이 변화될 수 있으며, 이는 대체로 일시적일 수 있으나, 때로는 장기화 될 수도 있다. 재난상황에서는 시민들의 알권리와 불완전한 정보의 제거가 매우 중요한 이유이다. 시민들은 불확실성과 불완전한 정보, 그리고 미흡한 정부대응 속에서 불안감과 부정적인 감정들을 되새기고, 이 감정들에 기초해 잘못된 또는 부정적인 의사결정을 지방정부에 강요하게 될지도 모른다. 따라서 대형재난의 상황에서는 정부와 지역사회가 다양한 채널을 통해 시민의 불안감을 낮출 수 있도록 적절한 홍보 및 정보 대응전략을 구축하는 것이 필요하다.

이러한 몇 가지 함의와 함께 연구의 한계 역시 내포하고 있다. 연구의 모집단은 한국사회의 일반시민이지만 표집대상은 경기도 내 주민이며, 이 역시 임의표집으로 인해 대표성 확보에 어려움이 있었다. 또한, 총 조사표본이 350개로 상당히 미흡한 수준이었다. 이러한 문제로 인해 자료의 타당성에 한계가 있었다. 향후 조사는 더 많은 표집을 전국적으로 실시하여 자료의 신뢰성을 제고하고 이를 통해 일반화하려는 시도가 이루어

져야 할 것이다.

감사의 글

이 논문은 2016학년도 원광대학교의 교비지원에 의해 수행됨

References

- Abbott, R. P. 2012. Trauma, Compassion, and Community: Reconciling Opposites in the Interests of Post-traumatic Growth. *Practical Theology*. 5(1): 31-46.
- Burger, J. M. and H. M. Cooper. 1979. The Desirability of Control. *Motivation and Emotion*. 3: 381-393.
- Choi, Yoon Hyunk, Young Tae Oh, Han Keom Ko, and Seung Taek Lee. 2012. Development of Choice Modeling for Preferred Media Using Multinomial Logit Model. *Korea Intelligent Transport Systems Conference*. 1: 390-396.
- Choi, Young Ho. 2005. An Empirical Study on the Factors Influencing the Efficiency of Local Government Prevention and Disaster Management System. *Conference Paper of the Korean Association for Public Administration*. 1-20.
- Crostley, J. 2009. Mediation Roles of Personality Factors and Vengeful Rumination in the Development of Posttraumatic Stress Disorder. Ph.D. Dissertation. University of North Texas, Denton, TX.
- Ehlers, A. and D. Clarke. 2000. A Cognitive Model of Posttraumatic Stress Disorder. *Behaviour Research and Therapy*. 38(4): 319-345.
- Evans, G. E., D. H. Shapiro, and M. Lewis. 1993. Specifying Dysfunctional Mismatches between Different Control Dimensions. *British Journal of Psychology*. 84: 255-273.
- Evans, Peter B. 1985. Transnational Linkage and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period. In Peter, Evan, Dietrich Rueschemeyer, and Theda

2) 선호하는 정당은 각 개인이 가지고 있는 정치적 신념과 상당부분 맞닿아 있을지라도 특별한 사건으로 인한 정당의 변경은 반드시 정치적 신념과 일치할 것이라 단정할 수는 없다. 각 정치성향에 맞는 정당들이 소수지만 선택가능하며, 아니더라도 중도에 가까운 신념을 가진 개인들은 좌우에 상관없이 선택할 수 있기 때문이다.

- Skocpol(eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge Univ. Press.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Foa, E., D. Stein, and A. McFarlane. 2006. Symptomatology and Psychopathology of Mental Health Problems after Disaster. *Journal of Clinical Psychiatry*. 67(S2): 15-25.
- Fredrickson, B. L., M. M. Tugade, C. E. Waugh, and G. R. Larkin. 2003. What Good are Positive Emotions in Crisis? A Prospective Study of Resilience and Emotions Following the Terrorist Attacks on the United States on September 11th, 2001. *Journal of Personality and Social Psychology*. 84: 365-376.
- Glass, D. C. and J. E. Singer. 1972. *Urban Stress*. New York: Academic Press.
- Goengian, A. K., L. Moolina, A. M. Steinber, L. A. Fiabanks, M. Alvarez, and H. A. Goengian. 2001. Posttraumatic Stress and Depressive Reactions among Nicaraguan Adolescents after Hurricane Mitch. *American Journal of Psychiatry*. 58: 788-794.
- Gray, K. and D. Wegner. 2010. Blaming God for Our Pain: Human Suffering and the Divine Mind. *Personality and Social Psychology*. 14(1): 7-16.
- Grimm, A., L. Hulse, and S. Schmidt. 2012. Human Responses to Disasters: A Pilot Study on Peritraumatic Emotional and Cognitive Processing. *Europe's Journal of Psychology*. 8(1): 112-138.
- Ha, Min Ji, In Seok Seo, and Ki Heon Kwon. 2011. Local Government's Policy Actors and Policy Diffusion in Korea. *Korean Public Administration Review*. 54(4): 151-179.
- Helsloot, I. and A. Ruitenber. 2004. Citizen Response to Disasters: A Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 12(3): 98-111.
- Janoff-Bulman, R. 1989. Assumptive Worlds and the Stress of Traumatic Events: Applications of the Schema Construct. *Social Cognition*. 7(2): 113-136.
- Joo, Kyung Mee, Keum Sik Park, Seong Hun Kang, and Myung Hee Jo. 2011. *Role Intensification of a Local Council for Gender Mainstreaming: With Focus on the Busan District*. Korean Women Development Institute.
- Kay, A., S. Shepherd, C. Blatz, S. Chua, and A. Galinsky. 2010. For God (or) Country: The Hydraulic Relation between Government Instability and Belief in Religious Sources of Control. *Attitudes and Social Cognition*. 99(5): 725-739.
- Kemp, Elyria, Pamela A. Kennett-Hensel, and H. Williams Kim. 2014. The Calm before the Storm. *Psychology and Marketing*. 31(11): 933-945. DOI: 10.1002/mar.
- Kim, Byung Jun. 2010. *The Theory of Local Autonomy*. Bobmunsa.
- Kim, Dae Geon. 2013. The Criticism of Assembly's Role in View of Citizen Participation and Citizen Control: Focusing on Case of Local Government and Local Assembly of Gangwon-Do. *GAPA*. 11(2): 23-40.
- Kim, Gyeong Ho, Do Kyung Sung, and Ji Youn Lee. 2012. A Study on the Analysis for the Factors of Disaster Management System. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(6): 129-148.
- Kim, Wo Young and Hyun Jeong Kim. 2010. The Determinants of the Household Indebtedness in Korea. *International Economic Journal*. 16(1): 39-78.
- Kim, Young Il. 2003. Local Council on Glocalization Era. *Local Society*. 43: 79-86.
- Lee, Won Seok. 2008. A Multinomial Logit Model for Traveler's Combined Mode Choice Behavior. Ph. D. Dissertation. Myoungji University.
- McFadden, D. 1981. *Econometric Models of Probabilistic Choice. Structural Analysis of Discrete Data: With Econometric Applications*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mira, R., J. Real, D. Uzzell, G. Blanco, and M. Losada D. 2005. Exploring Cognitive Representations of Citizens in Areas Affected by the Disaster. In Mira, R.(ed.). *Readings on the Prestige Disaster: Contributions from the Social Sciences*. Institute for Psychosocial Studies and Research, A Coruña, Galicia. 103-114.
- Misanya, D. and A. Øyhus. 2014. How Communities' Perceptions of Disasters Influence Disaster Response: Managing Landslides on Mount Elgon, Uganda. *Disasters*. 39(2): 389-405.
- O'Connell, E., R. P. Abbott, and R. S. White. 2017. Emotions and Beliefs after a Disaster: A Comparative Analysis of Haiti and

- Indonesia. *Disasters*. 41(4): 803-827. doi:10.1111/disa.12227.
- Poulin, M. and R. Silver. 2008. World Benevolence Beliefs and Well-being across the Life Span. *Psychology and Aging*. 23(1): 13-23.
- Prati, G., V. Catufi, and L. Pietrantonio. 2012. Emotional and Behavioral Reactions to Tremors of the Umbria-Marche Earthquake. *Disasters*. 36(3): 439-451.
- Real, J., R. Mira, and C. Voces. 2013. Differing Attitudes and Attributions between Victims and Volunteers. In Mira, R.(ed.). *Readings on the Prestige Disaster: Contributions from the Social Sciences*. Institute for Psychosocial Studies and Research, A Coruña, Galicia. 95-102.
- Rho, Jin Chul. 2016. The Role and Limits of the State in Disaster Management. *Korean Association of Regional Sociology*. 17(3): 219-243.
- Rodin, J. 1986. Aging and Health: Effects of the Sense of Control. *Science*. 233: 1271-1276.
- Roh, Sung Min, Eun Kyung Chai, and Chang Kil Lee. 2014. The Empirical Study on Local Government Disaster Management System's Demanded Competency and Resilience. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(12): 21-39.
- Seligman, M. E. P. 1975. *Helplessness: On Depression, Development, and Death*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Seo, In Seok, Gi Heon Kwon, Jong Ku Lee, and Tae Jin Kim. 2009. The National Budget Bill's Decision Making in the National Congress and the Seoul City Assembly. *Korean Public Administration Review*. 43(4): 47-80.
- Seo, In Seok. 2016. Is Policy Belief Change the Exclusive Property of Time: A Look at Change in ACF Policy Beliefs in the Context of Korea. *Korean Public Administration Review*. 50(2): 39-70.
- Shapiro, D. H., J. A. Astin, S. L. Shapiro, E. A. Soucar, and C. Santerre. 2010. Control Therapy. In Weiner, I. and E. Craighead(eds.). *Encyclopedia of Psychology*. 4th ed. New York: Wiley.
- Shapiro, D. H., J. Astin, S. Shapiro, D. Robitshek, and D. Shapiro. 2011. Coping with Loss of Control in the Practice of Medicine. *Families, Systems & Health*. 29: 15-28.
- Solomon, Z., I. Iancu, and S. Tyano. 1997. World Assumptions Following Disaster. *Journal of Applied Social Psychology*. 27(20): 1785-1798.
- Turner, Barry and Nick Pidgeon. 1978. *Man-Made Disasters*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Wang, X., et. al. 2000. Longitudinal Study of Earthquake-related PTSD in a Randomly Selected Community Sample in North China. *American Journal of Psychiatry*. 157(8): 1260-1266.
- Weick, Karl and Kathleen Sutcliffe. 2001. *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Yoon, Dong Keun and Young Jun Kim. 2014. An Analysis of Local Authorities' Perception and Interests in Disaster Management through the Assessment of Local Council Minutes. *Journal of the Korean Society of Hazard Mitigation*. 14(6): 203-211.

Korean References Translated from the English

- 김경호, 성도경, 이지영. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 영향요인 분석. *한국위기관리논집*. 8(6): 129-147.
- 김대건. 2013. 시민참여와 시민통제의 관점에서 본 의회의 역할비판. *한국행정과 정책연구*. 11(2): 23-40.
- 김병준. 2010. 지방자치론. 법문사.
- 김영일. 2003. 세방화 시대의 지방의회. *지역사회*. 43: 79-86.
- 김우영, 김현정. 2009. 가계부채의 결정요인 분석. *한국은행 금융경제연구원 Working paper*. 380: 1-51.
- 노성민, 채은경, 이창길. 2014. 지방정부 재난관리시스템 요구 역량과 복원력에 관한 연구. *한국위기관리논집*. 10(12): 21-39.
- 노진철. 2016. 재난관리에서 국가의 역할과 한계. *지역사회학*. 17(3): 219-243.
- 서인석, 권기현, 이종구, 김태진. 2009. 국회 및 서울시의회 예산총괄심의과정에서의 의사결정. *한국행정학보*. 43(4): 47-80.
- 서인석. 2016. 정책신념 변화는 시간의 전유물인가: ACF 정책 신념의 변화에 대한 한국적 검토. *한국행정학보*. 50(2): 39-70.
- 윤동근, 김영준. 2014. 지방의회 회의록 분석을 통해 본 지방자치단체의 재난관리 인식 현황과 관심도 분석. *한국방재학회논문집*. 14(6): 203-211.
- 이원석. 2008. 복합수단선택행태를 반영한 다항로짓모형의 구

축. 명지대학교 박사학위논문.
주경미, 박금식, 강성훈, 조명희. 2011. 지역의 성 주류화를
위한 의회의 역할 강화. 한국여성정책연구원.
최용호. 2005. 지방정부의 사전대비 재난관리체제 효율성의
영향요인에 관한 실증적 연구. 한국행정학회 춘계학술
대회 발표논문집. 1-20.
최윤혁, 오영태, 고한검, 이승택. 2012. 다항로짓모형을 이용한

선호매체 선택모형 개발에 관한 연구. 한국ITS학회 학술
대회. 1: 390-396.
하민지, 서인석, 권기현. 2011. 한국 지방정부의 정책확산 영향
요인에 관한 연구. 한국행정학보. 54(4): 151-179.

Received: Jan. 4, 2018 / Revised: Jan. 12, 2018 / Accepted: Jan. 19, 2018

재난관리에 있어서 지방의회의 역할에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

– 재난경험 및 성향, 정부에 대한 심리상태를 중심으로 –

국문초록 대형재난은 사람들에게 어떤 변화를 가져오는지, 그러한 변화가 지역과 주변환경에는 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대해 궁금증을 가지고 연구를 수행하였다. 특히 경험, 감정, 신념과 같은 개인이 가진 다양한 속성에 주목하고 그것과 지방의회 역할에 미치는 효과를 확인하고자 하였다. 분석결과, 재난경험은 개인들의 심리적 상태를 변화시키는데 국한되는 것이 아니라 집합체로써 지역의 제도를 변화시킬 수 있는 힘을 확인하였다. 이념적 성향 역시 지방의회 역할에 영향을 주는 큰 요인이었다. 재난에 대한 책임귀인과 지방의회 역할이 통계적으로 매우 유의미한 관계를 지녔으며, 재난의 경험은 지방의회의 역할에 영향을 미쳤다. 재난은 개인들은 신념 및 감정을 변화시켜 불확실성과 불안정한 정보, 그리고 미흡한 정부대응 속에서 불안감과 부정적인 감정들로 인해 저항(veto) 집단으로 작동할 수 있는 메커니즘을 이해해야 한다.

주제어 : 재난관리의 의회역할, 정부에 대한 심리상태, 다항로지트 회귀모형

Profiles **In Seok Seo** : He received his Ph.D. from Sungkyunkwan University, South Korea in 2013. He is an assistant professor of the Department of Public Administration at Anyang University. His area of concentration includes social welfare policy, public policy analysis, community well-being, and quantitative methods(inseok800414@naver.com).

Won Hee Chung : He received his Ph.D. from University of Kyunghee, South Korea in 2011. He is a professor of the Department of National Defense & Police Administration at Konyang University, His interesting subject and area of Science and Technology, Policy Conflict Management, Human Resources and Organization(chung0405@konyang.ac.kr).

Gi Geun Yang : He received his B.A., M.A., and Ph.D. from Kyung Hee University. He is a professor of the Department of Fire Service Administration at Wonkwang University, in which he has taught since 2008. His interesting subject and area of research and education is crisis & emergency management, fire service administration, disaster vulnerability and resilience(withgg@wku.ac.kr).

